STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 25752
23 mei 2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon aan de werknemer die arbeid verricht ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg

Nader Rapport

25 april 2016

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon aan de werknemer die arbeid verricht ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 januari 2016 nr. 2016000100, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 26 februari 2016, no. W12.16.0011/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna de Afdeling) acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Vanwege de kenmerken die ketens in het goederenvervoer over de weg doorgaans hebben, wijst de Afdeling op de complexiteit van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid en de gevolgen die dit met zich brengt voor de effectiviteit van de voorgestelde regeling.

2. Complexiteit en effectiviteit voorgestelde maatregel

De Afdeling geeft aan dat het, gezien de kenmerken van de transportsector, waarbij loonkosten een belangrijk deel van de productiekosten vormen en de sector vanwege druk op de tarieven gevoelig is voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden, op zich begrijpelijk is dat de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon ook van toepassing wordt wanneer een werknemer goederen over de weg vervoert. Dit beeld kan bevestigd worden.
De opmerkingen en vragen van de Afdeling, die zich met name richten op de complexiteit en de effectiviteit van het wetsvoorstel, geven aanleiding tot de volgende reactie.

a. Complexiteit

De Afdeling merkt op dat het voor een werknemer gecompliceerd en tijdrovend is om zijn verschuldigde loon op te eisen in de situatie dat deze werknemer voor meerdere opdrachtgevers van zijn werkgever werkt. De werknemer kan gebruik maken van hoofdelijke of volgtijdelijke aansprakelijkheid. In veel gevallen kan het verschuldigde loon worden opgeëist via de hoofdelijke aansprakelijkheid. Vaak is daarbij sprake van één opdrachtgever, bijvoorbeeld bij de bevoorrading van grote winkelketens. In die situaties zal het voor een werknemer relatief eenvoudig zijn om naast of in plaats van zijn werkgever ook de opdrachtgever van de werkgever aan te spreken. Er kan ook sprake zijn van verschillende wederpartijen die met de werkgever hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het loon. De werknemer kan dan naast of in plaats van de werkgever één van de wederpartijen aansprakelijk stellen voor het gehele loon. De wederpartij die aansprakelijk wordt gesteld, kan regres nemen op de andere wederpartijen. In deze situaties is het derhalve niet noodzakelijk om het aandeel van de partijen in de vervoersketen, waarmee de werknemer van doen heeft, te kennen. Gelet ook op de imagoschade die een eventuele aansprakelijkstelling met zich meebrengt, is de verwachting dat de opdrachtgever van de werkgever preventieve maatregelen zal nemen om aansprakelijkstelling te voorkomen. Van de regeling wordt dan ook een belangrijke preventieve werking verwacht.
Indien het beroep op de hoofdelijke aansprakelijkheid niet het gewenste resultaat oplevert en de werknemer het loon moet opeisen via de volgtijdelijke aansprakelijkheid, wordt met de Afdeling

onderkend dat het voor een werknemer ingewikkeld en tijdrovend kan zijn om de verschillende partijen in de keten volgtijdelijk aansprakelijk te stellen voor de voldoening van het verschuldigde loon. De werknemer zal immers het aandeel van iedere opdrachtgever, waarvoor hij hem aanspreekt, moeten aantonen. Met het oog op de aansprakelijkstelling is in artikel 7:616e BW geregeld dat de werkgever en iedere wederpartij van de werkgever desgevraagd de gegevens die betrekking hebben op de naam, woonplaats of het werkelijke verblijf van de bij het transport betrokken partijen aan de werknemer dienen te verstrekken. Deze gegevens zijn in de vervoerssector mede af te leiden uit de vrachtbrieven, die de werkgever dient te bewaren. De werknemer kan zo achterhalen voor welke opdrachtgever hij een transport heeft verzorgd en wie hij in het geval van onderbetaling kan aanspreken. Wordt niet aan het verzoek om verstrekking van deze gegevens voldaan, dan kan de werknemer de betreffende wederpartij van de werkgever, in afwijking van de volgorde op grond van artikel 616b, lid 2, BW aansprakelijk stellen (artikel 616e, lid 2, BW).

b. Effectiviteit

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde ketenaansprakelijkheid drie doelen heeft: het versterken van de rechtspositie van werknemers, het bijdragen aan het uitbetalen van het verschuldigde loon en het tegengaan van oneerlijke concurrentie. Daarbij geeft de afdeling aan dat de complexiteit van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid de effectiviteit negatief beïnvloedt. Daarnaast geeft de Afdeling aan dat buitenlandse werknemers geen beroep zullen doen op de ketenaansprakelijkheid zolang zij bereid zijn om tegen minder dan het verschuldigde loon in Nederland werkzaamheden te verrichten. Tot slot merkt de Afdeling op dat de ketenaansprakelijkheid niet van toepassing is bij gecombineerd vervoer.

Er bestaan inderdaad binnen de Europese Unie en de EER forse loonverschillen waardoor werknemers uit landen met lagere lonen minder bereid kunnen zijn om hun loon op te eisen. De praktijk laat echter zien dat zowel Nederlandse als buitenlandse werknemers, ondersteund door Nederlandse vakbonden in actie komen om onderbetaling aan te pakken. Zo heeft de Inspectie SZW in de transportsector een relatief groot aantal onderzoeken gedaan op verzoek van sociale partners. Deze onderzoeken kwamen tot stand nadat Nederlandse of buitenlandse werknemers situaties van onderbetaling hebben gemeld bij een vakbond. De Inspectie doet deze onderzoeken (zogenoemde artikel 10 onderzoeken) ter ondersteuning van cao-handhaving door sociale partners wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van niet-naleving van de cao. In 2015 hebben er 8 onderzoeken plaatsgevonden. Daarnaast is sprake van een groot aantal meldingen bij de Stichting VNB (Vervoersbond Naleving cao Beroepsgoederenvervoer). Deze stichting is opgericht om de naleving van de cao's in het beroepsgoederenvervoer over de weg te bevorderen. Ook recente uitspraken, zoals in de zaak Mooii,[1] laten zien dat ook via een vordering van de vakbond duidelijkheid verkregen kan worden over de toepasselijkheid van Nederlands recht op de arbeidsovereenkomsten van buitenlandse chauffeurs.

Door de voorgestelde ketenaansprakelijkheid kunnen Nederlandse opdrachtgevers worden aangesproken op voldoening van het verschuldigde loon. Naar verwachting zullen deze opdrachtgevers daarom bereid zijn om onderbetaling binnen hun opdrachtketen te voorkomen en zo nodig aan te pakken, zowel bij Nederlandse als buitenlandse transportondernemingen. Het wetsvoorstel heeft zo een preventieve werking, die ook voor buitenlandse werknemers van belang is. Een illustratie van de preventieve werking van het wetsvoorstel is dat de sector momenteel werkt aan een keurmerk.

De memorie van toelichting zal met bovenstaande overwegingen over de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid in de sector goederenvervoer over de weg worden aangevuld.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over de voorgestelde ketenaansprakelijkheid bij gecombineerd vervoer, wordt verwezen naar onderdeel 4.

3. Effectieve handhaving arbeidsvoorwaarden

De Afdeling merkt op dat in de toelichting op het wetsvoorstel niet is aangegeven in hoeverre alternatieven zijn overwogen voor de ketenaansprakelijkheid. De Afdeling wijst in dit verband op de mogelijkheid van versterking van de bestuursrechtelijke handhaving en de mogelijkheden om in internationaal verband maatregelen te nemen.

Met dit wetsvoorstel is nadrukkelijk beoogd om de transportsector onder hetzelfde regime te laten vallen als andere sectoren waarin arbeid wordt verricht ter uitvoering van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk, zoals thans in de WAS is geregeld. Zoals hiervoor bij punt 2 is aangegeven, wordt het regime van de ketenaansprakelijkheid ook effectief geacht voor de vervoersector. De civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid heeft zelfstandige betekenis naast de bestuursrechtelijke handhaving van de WML; het geeft de werknemer immers de mogelijkheid om naast de werkgever schakels in een keten aan te spreken op voldoening van het verschuldigde loon. Daarnaast biedt artikel 10 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv) de mogelijkheid om de hoogte van het toepasselijke

[1] ECLI:NL:GHSHE:2013:CA 1457.

loon mede vast te stellen aan de hand van onderzoek door de Inspectie SZW. Dit artikel biedt immers de mogelijkheid aan vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers om, wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat een of meer bepalingen van een cao niet worden nageleefd, de Inspectie SZW te vragen hiernaar een onderzoek in te stellen. De informatie, die de Inspectie SZW verzamelt bij dit onderzoek, kan worden gebruikt in een eventuele procedure. Ook voor buitenlandse werknemers die, zoals de Afdeling terecht opmerkt, doorgaans in een zwakke positie verkeren, kan gebruik worden gemaakt van bovengenoemde mogelijkheid. Zij kunnen een melding doen bij een Nederlandse vakbond op grond waarvan de vakbond kan verzoeken om een onderzoek kunnen vragen aan de Inspectie SZW. Aangezien alleen werkgevers- of werknemersorganisaties na de melding van de werknemer het onderzoek kunnen vragen wordt de identiteit van de melder niet bekend bij de werkgever. De combinatie van een verzoek op basis van artikel 10 Wet Avv en de voorgestelde ketenaansprakelijkheid versterkt ook de positie van de buitenlandse werknemer.
Voor wat betreft de Europese samenwerking wordt opgemerkt dat de Europese Commissie in haar Werkprogramma 2016 heeft aangegeven in 2016 te komen met voorstellen die zien op de toepasselijkheid van de detacheringsrichtlijn op de transportsector.
De memorie van toelichting zal langs boven geschetste lijn worden aangevuld.

4. Gecombineerd goederenvervoer

De Afdeling merkt terecht op dat de voorgestelde maatregel is beperkt tot de overeenkomst tot het (doen) vervoeren van goederen over de weg en dus niet van toepassing is in situaties van gecombineerd goederenvervoer.
Op grond van artikel 8:40 BW wordt onder een overeenkomst van gecombineerd goederenvervoer verstaan een overeenkomst waarbij de vervoerder zich bij een en dezelfde overeenkomst tegenover de afzender verbindt dat het vervoer deels over zee, binnenwateren, de weg, spoorwegen, de lucht, pijpleiding dan wel enige andere vervoerstechniek zal geschieden. Van belang hierbij is dat het moet gaan om één vervoerovereenkomst. In veel gevallen wordt er echter geen gebruik gemaakt van één vervoerovereenkomst voor meerdere vervoermodaliteiten. Er wordt gekozen voor een aparte vervoerovereenkomst per modaliteit, zodat kan worden aangesloten bij de toepasselijke regels voor die modaliteit. Voor het goederenvervoer over zee gelden bijvoorbeeld andere aansprakelijkheidsgronden en -bedragen dan voor het goederenvervoer over de weg. Ook kan een overeenkomst van gecombineerd vervoer vallen onder bepaalde Europese regels, waardoor er aan specifieke eisen moet worden voldaan. Dit kan ook een reden zijn om niet te kiezen voor een overeenkomst van gecombineerd vervoer. Dat er sprake is van gecombineerd vervoer, wil dus nog niet zeggen dat er sprake is van een overeenkomst van gecombineerd goederenvervoer. De ketenaansprakelijkheid geldt als er sprake is van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg. Dat er daarna nog vervoer door middel van een andere modaliteit plaatsvindt, doet hier niets aan af. Gekeken moet worden naar de overeenkomst die is gesloten.
Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is ervoor gekozen om de ketenaansprakelijkheid niet toe te passen op andere vervoerssectoren zoals over zee of over het spoor. De reden hiervoor is dat op deze sectoren complexe wet- en regelgeving en internationale verdragen van toepassing zijn. Of het wenselijk is om ook hier de ketenaansprakelijkheid toe te passen en op welke wijze, dat vraagt om meer onderzoek. Bij de evaluatie van de WAS zal worden bezien of aanvulling van de wet gewenst is.
De memorie van toelichting wordt aangevuld met een passage over de beperking tot de overeenkomst tot het (doen) vervoeren van goederen over de weg en de relatie met de overeenkomst van gecombineerd goederenvervoer.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

Advies Raad van State

No. W12.16.0011/III
's-Gravenhage, 26 februari 2016

Bij Kabinetsmissive van 22 januari 2016, no.2016000100, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon aan de werknemer die arbeid verricht ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de werking van de ketenaansprakelijkheid voor het aan een werknemer verschuldigde loon uit te breiden tot overeenkomsten van goederenvervoer over de weg of overeenkomsten tot het doen vervoeren van goederen over de weg. Zo wordt de ketenaansprakelijkheid ook van toepassing in de transportsector voor zover het betreft het goederenvervoer over de weg.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Vanwege de kenmerken die ketens in het goederenvervoer over de weg doorgaans hebben, wijst de Afdeling op de complexiteit van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid en de gevolgen die dit met zich brengt voor de effectiviteit van de voorgestelde regeling.

1. Inleiding

De ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon is geïntroduceerd in de Wet aanpak schijnconstructies (hierna: WAS).[1] Deze civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid is van toepassing wanneer een werknemer werkzaamheden verricht in een keten van opdrachtgevers, maar alleen wanneer de werknemer werkzaamheden verricht ter uitvoering van een overeenkomst van opdracht of van een overeenkomst van aanneming van werk. Op grond van de in de WAS geïntroduceerde ketenaansprakelijkheid in de artikelen 616a en 616b van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) kan een werknemer zijn werkgever en diens opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk stellen voor de betaling van het verschuldigde loon. Indien deze hoofdelijk aansprakelijke partijen geen verhaal bieden, kan vervolgens iedere volgende schakel onder omstandigheden[2] volgtijdelijk worden aangesproken.[3] De vormgeving van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon brengt dus met zich dat de werknemer mogelijk verschillende partijen achtereenvolgens moet aanspreken, alvorens zijn loon alsnog te ontvangen.
Het wetsvoorstel breidt de werking van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon uit naar ketens waarin een werknemer werkzaamheden verricht ter uitvoering van overeenkomsten van goederenvervoer over de weg of overeenkomsten tot het doen vervoeren van goederen over de weg.

2. Complexiteit en effectiviteit voorgestelde maatregel

Uit onderzoek blijkt dat onderaanneming relatief vaak plaatsvindt in arbeidsintensieve sectoren, dat wil zeggen sectoren waar loonkosten een belangrijk deel van de productiekosten vormen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden vaker lijkt voor te komen.[4] De transportsector is ook een sector waarin loonkosten een belangrijk deel van de productiekosten vormen.[5] Binnen de transportsector zou sprake zijn van een druk op de tarieven die de rendementen van transportbedrijven verder uitholt, hetgeen de sector gevoelig maakt voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden.[6]
Op zichzelf is het derhalve begrijpelijk dat de ketenaansprakelijkheid ook van toepassing wordt

---

1 Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies), Stb. 2015, 233.
2 Deze omstandigheden worden genoemd in artikel 7:616b, lid 2, BW: als de naast lagere opdrachtgever geen bekende woonplaats of werkelijk verblijf heeft, niet in het handelsregister is ingeschreven, in staat van faillissement is verklaard (en het loon niet door vereffening kan worden voldaan), een rechtelijke uitspraak tot voldoening van het loon niet ten uitvoer gelegd kan worden of de naast lagere opdrachtgever zich met succes heeft gedisculpeerd.
3 Wanneer de werknemer de hoofdopdrachtgever informeert over de onderbetaling en het instellen van een loonvordering, kan de werknemer deze opdrachtgever na een jaar of in geval van ernstige onderbetaling na een half jaar aansprakelijk stellen op grond van artikel 7:616b, lid 2, BW.
4 Y. Jorens, S.S.M. Peters en M.S. Houwerzijl, Study on the protection of workers' rights in subcontracting processes in the European Union: Final Study, 2012, blz. 5.
5 Andersson Elffers Felix, Evaluatie Wet Wegvervoer Goederen, blz. 28.
6 Andersson Elffers Felix, Evaluatie Wet Wegvervoer Goederen, blz. 44.

wanneer een werknemer goederen over de weg vervoert.
In verband met de kenmerken die ketens in het wegvervoer hebben, maakt de Afdeling echter opmerkingen over de complexiteit en effectiviteit van de regeling.

a. Complexiteit

De regeling van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon in het BW brengt met zich dat een werknemer, indien een loonvordering niet slaagt bij zijn werkgever, mogelijk een groot aantal partijen in een keten (in rechte) dient aan te spreken. Dat kan kostbaar en tijdrovend zijn voor een werknemer. De complexiteit van de ketenaansprakelijkheid wordt vergroot door de wijze waarop in de transportsector door de werknemer werkzaamheden in ketens wordt verricht.

In het goederenvervoer worden vaak gedurende één rit goederen vervoerd voor verschillende afzenders. Het komt in de transportsector veelvuldig voor dat een werknemer voor de werkgever werkzaamheden verricht ter uitvoering van verschillende overeenkomsten die de werkgever is aangegaan tot het (doen) vervoeren van goederen over de weg. Een werknemer is in een dergelijk geval in verschillende ketens werkzaam. Dat betekent dat een werknemer gedurende één rit te maken kan hebben met diverse expediteurs, opdrachtgevers van expediteurs en, in het geval dat de werknemer voor een ondervervoerder werkzaamheden verricht, andere vervoerders. Vanwege het internationale karakter van het goederenvervoer over de weg, zal een werknemer in de praktijk vaak ook met buitenlandse partijen te maken hebben.

Daarbij geldt dat iedere wederpartij van de werkgever alleen aansprakelijk is voor dat gedeelte van het loon waarvoor de werknemer in die desbetreffende keten werkzaamheden heeft verricht. Dat betekent dat een werknemer in iedere keten slechts een (vaak beperkt) deel van zijn loon zal kunnen vorderen. Indien het loon over bijvoorbeeld het tijdvak van een maand niet is voldaan, zal een werknemer een groot aantal wederpartijen van zijn werkgever moeten aanspreken om het verschuldigde loon alsnog te kunnen ontvangen. Dat is een kostbaar en tijdrovend proces.

Gezien de vele ketens waarin hij werkzaam is, kan het ingewikkeld zijn voor de werknemer om te bepalen voor welk gedeelte van het loon hij welke wederpartij van zijn werkgever aansprakelijk kan stellen.[7] In de toelichting bij het voorstel wordt dan ook terecht opgemerkt dat het voor een werknemer lastig kan zijn bij aansprakelijkstelling van een opdrachtgever van zijn werkgever aan te tonen dat hij bepaalde werkzaamheden heeft verricht ter uitvoering van overeenkomsten die zijn werkgever heeft gesloten met de betreffende opdrachtgever.[8] De toelichting stelt dat de complexiteit kan worden verkleind voor werknemers doordat een loonvordering namens werknemers door een vakbond kan worden ingesteld. Echter, ook wanneer een werknemer ondersteund wordt door een vakbond zal de complexiteit van een aansprakelijkheidstelling aanzienlijk zijn en ook veel tijd kosten. Om een dergelijke vordering te laten slagen, is het onder meer noodzakelijk dat de werknemer voor iedere afzender afzonderlijk heeft bijgehouden hoeveel tijd hij heeft besteed aan het vervoer zodat hij kan bepalen welke werkzaamheden hij in een keten heeft verricht en hoeveel loon er in die keten verschuldigd is. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk of en hoe een werknemer over dergelijke gegevens kan beschikken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en te verduidelijken of en op welke wijze de werknemer die ten behoeve van verschillende ketens werkzaamheden verricht, in staat is te berekenen voor welk deel van het verschuldigde loon hij een wederpartij aansprakelijk kan stellen.

b. Effectiviteit

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon drie doelen heeft. Beoogd wordt de rechtspositie van de werknemer te versterken (1) en

[7] Nog afgezien van de hoeveelheid ritten die een werknemer gedurende het tijdvak waarover loon verschuldigd is verricht, kan het al lastig zijn om voor één rit vast te stellen wie voor welk deel van het verschuldigde loon aangesproken kan worden. Ter illustratie: een werknemer die werkzaam is in het internationaal goederenvervoer vervoert pakketten voor een zevental verschillende afzenders, waarvan een deel Nederlandse afzenders. Hij verricht derhalve laad- en losactiviteiten in Nederland, daarmee is de ketenaansprakelijkheid van toepassing. Gedurende de rit verricht hij werkzaamheden in zeven ketens. Om te bepalen voor welk bedrag een schakel uit elk van de zeven ketens aangesproken kan worden, moet worden berekend hoeveel tijd de werknemer in die keten werkzaam is geweest. Echter, de tijd die hij besteedt aan het vervoer is voor elk pakket verschillend. Om in een dergelijk geval een beroep te kunnen doen op de ketenaansprakelijkheid zal bijgehouden moeten worden hoeveel tijd een werknemer besteedt aan het vervoeren van ieder pakket.

[8] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder het kopje 'Informatieverplichting en rol van de werkgevers en werknemers'.

eraan bij te dragen dat het verschuldigde loon wordt uitbetaald (2) alsmede te zorgen dat oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan (3).[9]

i. Over het versterken van de rechtspositie en de voldoening van het verschuldigd loon (doelen 1 en 2) merkt de Afdeling het volgende op.
In het nader rapport bij het advies van de Afdeling over de Wet aanpak schijnconstructies komt naar voren dat de preventieve werking van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon bijzonder van belang wordt geacht voor de effectiviteit ervan: 'Door de mogelijkheid van aansprakelijkheid voor het loon, worden opdrachtgevers geprikkeld bij de opdrachtverlening of aanbesteding afspraken te maken met de opdrachtnemer om onderbetaling te voorkomen. Daarmee wordt de kans op onderbetaling, ook van arbeidsmigranten, kleiner.'[10] Beoogd wordt dat de ketenaansprakelijkheid partijen in een keten prikkelt om erop toe te zien dat het verschuldigde loon wordt voldaan en aldus de (rechts)positie van de werknemer in een keten te versterken.
De Afdeling wijst erop dat de complexiteit die de ketenaansprakelijkheid in het goederenvervoer over de weg met zich brengt, de effectiviteit van de regeling negatief beïnvloedt. De complexiteit van de regeling verkleint de kans dat een werknemer daadwerkelijk een beroep doet op de ketenaansprakelijkheid. Afgezien van een werknemer die werkzaam is voor een vaste opdrachtgever (afzender) zal het doorgaans voor een werknemer, of eventueel de partij die zijn belangen behartigt, ingewikkeld zijn om te bepalen welke schakel in welke keten voor welk deel van het loon aangesproken moet worden. Wederpartijen van werkgevers zullen, gezien de kleine kans om aansprakelijk gesteld te worden en het feit dat het dan doorgaans maar om een klein bedrag zal gaan, maar beperkt geprikkeld worden om er op toe te zien dat in een keten het verschuldigde loon wordt voldaan.

ii. Zoals hiervoor aan de orde is gesteld, heeft de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid tevens het doel oneerlijke concurrentie tegen te gaan[11] (doel 3). Uit de memorie van toelichting bij de WAS blijkt dat onder oneerlijke concurrentie met name verstaan wordt '[m]isbruik van de bereidheid van arbeidskrachten, bijvoorbeeld uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland, om voor een lager loon te werken dan het toepasselijk minimumloon'.[12] De ketenaansprakelijkheid lijkt derhalve in het bijzonder gericht op het tegengaan van onderbetaling in een situatie van detachering of arbeidsmigratie.[13]
In het licht daarvan merkt de Afdeling op dat de uitbreiding van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid hooguit beperkt kan bijdragen aan het versterken van de rechtspositie van de werknemer, de handhaving van geldende arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van oneerlijke concurrentie. Zolang immers buitenlandse werknemers bereid blijven om voor minder dan het verschuldigde loon in Nederland werkzaamheden te verrichten, zullen zij geen beroep doen op de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in het internationale vrachtvervoer vanuit en naar Nederland het aandeel van Midden- en Oost-Europese vrachtwagens gestaag toeneemt.[14] De civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid op zichzelf voorkomt zodoende niet dat buitenlandse werknemers in de transportsector, al dan niet gedetacheerd in Nederland, werkzaamheden verrichten voor minder dan het van toepassing zijnde minimaal verschuldigde loon[15] (harde kern arbeidsvoorwaarden).
Ten slotte wijst de Afdeling erop dat er eveneens praktische belemmeringen zijn om oneerlijke concurrentie door buitenlandse werknemers tegen te gaan. De ketenaansprakelijkheid is alleen van toepassing voor het vervoer in Nederland wanneer de arbeidsovereenkomst door buitenlands recht wordt beheerst. Voorts is de ketenaansprakelijkheid niet van toepassing bij gecombineerd vervoer (zie punt 4).

iii. Concluderend merkt de Afdeling op dat de complexiteit van de ketenaansprakelijkheid voor de overeenkomst tot het (doen) vervoeren van goederen de effectiviteit van die regeling negatief kan beïnvloeden. Omdat het voor een werknemer tijdrovend en ingewikkeld kan zijn met succes een beroep te doen op de ketenaansprakelijkheid, wordt de kans geringer dat een onderbetaalde werknemer in de praktijk met succes een beroep zal doen op de ketenaansprakelijkheid. Hoe kleiner de kans is dat een werknemer zijn recht effectueert, hoe kleiner de effectieve werking die er van de ketenaansprakelijkheid zal uitgaan. Ook wordt onvoldoende duidelijk hoe de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid bijdraagt aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie zolang de

---

9 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.
10 Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 4, blz. 17.
11 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.
12 Wet aanpak schijnconstructies, memorie van toelichting, blz. 1.
13 In het nader rapport van de Wet aanpak schijnconstructies vermeldt de regering dat onderbetaling vooral lijkt te spelen bij arbeidsmigranten en dat binnen ketens vaak arbeid door arbeidsmigranten wordt verricht, Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 4, blz. 14–15.
14 CBS, persbericht dinsdag 2 februari 2016, Steeds meer vracht via Oost-Europese trucks de grens over. Het CBS stelt in het persbericht dat veel vaker dan vrachtwagens uit andere Europese landen de wagens uit het midden en oosten van Europa vracht vanuit Nederland naar een derde land vervoerden.
15 Artikel 2, lid 6, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en artikel 3, lid 1, van de Detacheringsrichtlijn. Onder het minimumloon wordt verstaan het wettelijk minimumloon of algemeen verbindend verklaard toepasselijke cao-loon.

bereidheid bij bepaalde werknemers bestaat om werkzaamheden te verrichten voor minder dan het minimaal verschuldigde loon. In deze situatie zal voorts de Nederlandse ketenaansprakelijkheid maar beperkt van toepassing zijn.
In het licht van het bovenstaande is onvoldoende duidelijk of het wetsvoorstel de beoogde doelen zal kunnen bereiken.
De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren op welke wijze de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid bijdraagt aan de met het wetsvoorstel beoogde doelen en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Effectieve handhaving arbeidsvoorwaarden

De memorie van toelichting bij het voorstel merkt op dat er na de inwerkingtreding van de WAS meer mogelijkheden zijn om toe te zien op de naleving van arbeidsvoorwaarden (loonstrookvereisten, de girale betaling van het wettelijk minimumloon en het verbod op inhoudingen en verrekeningen). Voorts kan worden gewezen op het wetsvoorstel arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.[16] Daarin worden ook handhavingsmogelijkheden geboden om toe te zien op de naleving van arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld door de introductie van de meldingsplicht bij detachering van buitenlandse werknemers[17] en van de plicht dat op de werkplek verschillende documenten aanwezig moeten zijn zoals de arbeidsovereenkomst en loonstrook. Niet nakoming van deze verplichtingen kan worden bestraft met een bestuurlijke boete. Deze mogelijkheden komen naast al langer bestaande handhavingsmechanismen zoals handhavend optreden (het opleggen van een boete) door de Inspectie SZW indien een werknemer minder dan het wettelijk minimumloon ontvangt van zijn werkgever.[18]

Ondanks de bestaande en nieuwe (publiekrechtelijke) handhavingsmogelijkheden acht de regering het wenselijk de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon uit te breiden, zodat deze ook in de transportsector door werknemers ingeroepen kan worden.[19] Hiervoor is reeds aan de orde gesteld dat de ketenaansprakelijkheid in het bijzonder gericht lijkt te zijn op het tegengaan van onderbetaling in een situatie waarin sprake is van arbeidsmigratie of vanuit een andere lidstaat gedetacheerde werknemers. Omdat dergelijke werknemers ook in de transportsector doorgaans een zwakke positie innemen, kan niet worden verwacht dat zij snel een beroep doen op de ketenaansprakelijkheid.

Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre alternatieven zijn overwogen voor de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid. De toelichting vermeldt niet of is overwogen om de publiekrechtelijke handhaving verder te versterken naast of in plaats van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid. Zo is niet duidelijk of is overwogen om de bestaande bevoegdheden van de Inspectie SZW uit te breiden tot (vervoers)ketens zodat ook daar toegezien kan worden op de naleving van arbeidsvoorwaarden bij andere schakels dan de werkgever. Vanwege het internationale karakter dat ketens in de vervoerssector doorgaans hebben en de publiekrechtelijke handhavingsmechanismen in ketens die bijvoorbeeld in Duitsland bestaan, rijst voorts de vraag in hoeverre er mogelijkheden bestaan om op Europees niveau of in onderlinge afstemming met andere lidstaten te komen tot effectieve handhavingsmechanismen in ketens. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op effectieve alternatieven om de met het wetsvoorstel beoogde doelen te realiseren en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Gecombineerd goederenvervoer

De werking van de ketenaansprakelijkheid wordt uitgebreid naar de overeenkomst tot goederenvervoer over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg. De ketenaansprakelijkheid strekt zich evenwel niet uit tot de overeenkomst van het gecombineerd

---

16 Regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie), Kamerstukken II 2015/16, 34 408, nr. 2.

17 Al is het bedoeling dat de uitbreiding van de meldingsplicht enkel voor cabotage (binnenlands vervoer verricht door een buitenlandse chauffeur) gaan gelden.

18 De Afdeling wijst er voorts op dat om in aanmerking te komen voor een communautaire vergunning voor het uitoefenen van het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg, twee jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag niet in een onherroepelijke rechterlijke uitspraak vastgesteld mag zijn dat de aanvrager van de vergunning de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden niet is nagekomen. Deze uit verordening (EG) nr. 1071/2009 voortvloeiende eis is opgenomen in artikel 2.8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet wegvervoer goederen.

19 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder ‘Doel uitbreiding ketenaansprakelijkheid WAS’.

goederenvervoer,[20] waarbij wegvervoer onder meer gecombineerd kan worden met vervoer over zee, binnenwateren en spoorwegen.

Het niet van toepassing zijn van de ketenaansprakelijkheid op het gecombineerd vrachtvervoer brengt met zich dat werknemers die transportwerkzaamheden verrichten waarbij de goederen deels over het water of per spoor wordt vervoerd geen beroep kunnen doen op de ketenaansprakelijkheid. Ook transportbedrijven die met name goederenvervoer verrichten waarbij (deels) gebruik gemaakt wordt van vervoer over water of over het spoor[21] zullen niet geconfronteerd worden met de ketenaansprakelijkheid, hetgeen ontwijkingsgedrag in de hand zal kunnen werken.
In het licht van het voorgaande maakt de toelichting onvoldoende duidelijk waarom de ketenaansprakelijkheid niet van toepassing wordt voor het goederenvervoer anders dan over de weg. In de toelichting wordt slechts gesteld dat op andere transportsectoren in sterkere mate internationale verdragen van toepassing zijn, 'waardoor het niet altijd mogelijk is om de in Nederland geldende wetten van toepassing te verklaren op deze sectoren'.[22]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en nader te motiveren waarom de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid wordt beperkt tot het goederenvervoer over de weg.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[20] Artikel 8:40 BW.
[21] Bijvoorbeeld transportbedrijven die met name vervoer verrichten vanuit of naar het Verenigd Koninkrijk.
[22] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder 'Wat wordt met het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd?'.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon aan de werknemer die arbeid verricht ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is enkele wijzigingen aan te brengen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het uitbreiden van de aansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon aan de werknemer die arbeid verricht ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 616a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of van aanneming van werk’ vervangen door: of een overeenkomst van aanneming van werk.

2. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende:

> Indien arbeid wordt verricht in dienst van de werkgever ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg zijn de werkgever en diens wederpartij hoofdelijk aansprakelijk voor de voldoening van het aan de werknemer verschuldigde loon.

3. In het tweede lid wordt na ‘opdrachtgever’ ingevoegd: of de wederpartij.

B

Artikel 616b wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid worden twee zinnen toegevoegd, luidende:

> Indien arbeid wordt verricht in dienst van de werkgever ter uitvoering van een of meer overeenkomsten van goederenvervoer over de weg of overeenkomsten tot het doen vervoeren van goederen over de weg, zijn, met inachtneming van de leden 2 tot en met 5, de afzender, de opdrachtgever van de expediteur, de expediteur en de vervoerder die niet de vervoerovereenkomst heeft gesloten met de afzender, maar aan wie de vervoerder de uitvoering van het goederenvervoer over de weg heeft toevertrouwd, aansprakelijk voor de voldoening van het door de werkgever aan de werknemer verschuldigde loon. Voor de toepassing van dit artikel en de artikelen 616c tot en met 616e worden de in de vorige zin genoemde partijen aangemerkt als wederpartij.

2. De aanhef van het tweede lid komt te luiden:

> 2. Een vordering op grond van lid 1 is telkens alleen mogelijk tegen de naast hogere opdrachtgever of de naast hogere wederpartij, indien een vordering op grond van artikel 616a dan wel een vordering tegen de naast lagere opdrachtgever of de naast lagere wederpartij niet is geslaagd doordat de werkgever of diens opdrachtgever onderscheidenlijk de naast lagere opdrachtgever of de wederpartij onderscheidenlijk de naast lagere wederpartij:.

3. In het tweede lid, onderdeel e, wordt na ‘opdrachtgever’ ingevoegd: of de wederpartij.

4. In het derde lid wordt na ‘de opdrachtgever’ ingevoegd: of de wederpartij.

5. De aanhef van het vierde lid komt te luiden:

4. In afwijking van de volgorde op grond van lid 2 kan de werknemer de opdrachtgever, of de wederpartij, bedoeld in lid 1, die niet handelt in opdracht van een andere opdrachtgever of wederpartij aansprakelijk stellen voor de voldoening van het loon, bedoeld in lid 1, indien:.

6. De onderdelen b en c van het vierde lid komen te luiden:

b. de werknemer de opdrachtgever of de wederpartij, bedoeld in de aanhef, op schriftelijke of elektronische wijze heeft meegedeeld dat hij een vordering op grond van artikel 616a lid 1 heeft ingesteld of dat hij die niet heeft kunnen instellen vanwege een omstandigheid als bedoeld in lid 2 onderdeel a;
c. de vordering, overeenkomstig lid 2, telkens is ingesteld tegen de naast hogere opdrachtgever of de naast hogere wederpartij; en.

7. Het vijfde lid komt te luiden:

5. In afwijking van lid 4 onderdeel d kan de werknemer zes maanden na de dag waarop de mededeling, bedoeld in lid 4 onderdeel b, is gedaan, de opdrachtgever of de wederpartij, bedoeld in lid 1, die niet handelt in opdracht van een andere opdrachtgever of wederpartij aansprakelijk stellen voor de voldoening van het loon, bedoeld in lid 1, indien de vordering inhoudt dat gedurende ten minste drie opeenvolgende maanden, minder dan de helft van het verschuldigde loon of minder dan 70 procent van het toepasselijke minimumloon, bedoeld in artikel 7 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, is voldaan.

C

Artikel 616c wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) wordt ‘de arbeidsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk’ vervangen door: de arbeidsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht, de overeenkomst van aanneming van werk, de overeenkomst van goederenvervoer over de weg of de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het goederenvervoer over de weg waarbij de laad- en losplaats buiten Nederland zijn gelegen.

D

In artikel 616d, aanhef en onderdeel b, wordt na ‘opdrachtgever’ telkens ingevoegd: of de wederpartij.

E

Artikel 616e wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt ‘of werkgever’ vervangen door: , werkgever of iedere wederpartij,.

2. In het eerste lid, onderdeel a, wordt na ‘gesloten’ ingevoegd: of iedere wederpartij.

3. In het eerste lid, onderdeel b, wordt na ‘ de opdrachtgever’ ingevoegd ‘of de wederpartij’ en wordt na ‘andere opdrachtgever’ ingevoegd: of wederpartij.

4. In het tweede lid wordt ‘of aannemer’ telkens vervangen door: , aannemer of wederpartij.

ARTIKEL II

Deze wet is niet van toepassing ten aanzien van loon dat is verschuldigd over een tijdvak dat ligt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding, achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel

Met de inwerkingtreding van de Wet aanpak schijnconstructies (hierna te noemen: WAS) – per 1 juli 2015 en 1 januari 2016 – heeft de regering diverse maatregelen ingevoerd die moeten bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en aan een beloning voor werknemers, conform wet- en regelgeving, cao of afspraken bij individuele arbeidsovereenkomst.

Een van de onderdelen van de WAS is de ketenaansprakelijkheid voor de loonaanspraken van werknemers, zoals geregeld in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Op basis van deze wetgeving kan een werknemer die wordt onderbetaald niet alleen zijn werkgever maar ook andere partners in de keten ter uitvoering van zijn arbeid aanspreken, zoals de opdrachtgever. De ketenaansprakelijkheid geldt op basis van de WAS voor arbeid die wordt verricht ter uitvoering van overeenkomsten van aanneming van werk en van opdracht. Indien de arbeid wordt verricht ter uitvoering van een overeenkomst tot het vervoeren van goederen over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg (ook wel expeditieovereenkomst genoemd) dan kunnen de partijen van dergelijke ketens van overeenkomsten niet aansprakelijk worden gesteld. Deze overeenkomsten vallen namelijk niet onder de overeenkomst van opdracht (zie artikel 7:400 BW). De regering acht het niet wenselijk dat ketenaansprakelijkheid bij deze overeenkomsten niet mogelijk is.

Daarom wordt met dit wetsvoorstel de ketenaansprakelijkheid in het BW voor loonvorderingen uitgebreid met de overeenkomst tot het vervoeren van goederen over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg. De regeling van de ketenaansprakelijkheid in de WAS, voor zover het betreft de volgorde van de aansprakelijkstelling en de voorwaarden, wijzigt niet.

De vervoerovereenkomst is bij het opstellen van de WAS destijds niet opgenomen omdat er, vanwege de complexiteit van de vervoersector en de internationale wetgeving, nader onderzoek nodig was of dit mogelijk was. De WAS zou daardoor te veel vertraging oplopen. Inmiddels is gebleken dat dit voor het goederenvervoer over de weg mogelijk is en wordt dit middels dit wetsvoorstel gerealiseerd.

Omdat dit voorstel een wijziging van Boek 7 van het BW betreft en ook de overeenkomst van goederenvervoer (artikel 8:1090 BW) en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen (artikel 8:60 BW) zijn geregeld in het BW is de Minister van Veiligheid en Justitie medeondertekenaar van dit wetsvoorstel en wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie ondertekend.

Achtergrond ketenaansprakelijkheid WAS

De uitbreiding van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon, zoals die in de WAS is opgenomen, is een uitwerking van één van de maatregelen uit het actieplan 'bestrijden van schijnconstructies'.[1] Dit actieplan is als onderdeel van het sociaal akkoord op 11 april 2013 naar de Tweede Kamer gestuurd. Voorliggend wetsvoorstel kan vanwege de verdere uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon worden gezien als een nadere uitwerking van het actieplan.

Over het wetsvoorstel is overleg gevoerd met werknemers- en werkgeversorganisaties in de vervoersector en ondernemersorganisaties uit de vervoersector. Door sociale partners worden de aanpak van schijnconstructies en de invoering van de ketenaansprakelijkheid, zoals in het sociaal akkoord is afgesproken, onderschreven.

Doel uitbreiding ketenaansprakelijkheid WAS

Doel van dit wetsvoorstel is dat werknemers in het goederenvervoer over de weg bij loonvorderingen wegens onderbetaling ook effectief andere partijen in de keten dan de werkgever daarvoor aansprakelijk kunnen stellen. Daarmee wil de regering bijdragen aan de handhaving van de geldende arbeidsvoorwaarden in die sector en oneerlijke concurrentie voorkomen.

Inhoud ketenaansprakelijkheid WAS

De WAS bevat een civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon. Op grond van de huidige artikelen 7:616a e.v. BW geldt de ketenaansprakelijkheid indien in een keten wordt gewerkt

[1] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 17 050, nr. 428.

met overeenkomsten van opdracht of van aanneming van werk en een arbeidskracht, die werkt op basis van een arbeidsovereenkomst, te weinig of geen loon ontvangt.

Op basis van de WAS is de ketenaansprakelijkheid niet beperkt tot bepaalde sectoren waarin de arbeid wordt verricht, maar tot bepaalde type overeenkomsten waaruit de arbeid voortvloeit. Het niet beperken van de ketenaansprakelijkheid tot bepaalde sectoren was ingegeven door het feit dat ketens over grenzen van sectoren heen kunnen gaan. In artikel 7:400 BW is echter het vervoeren of doen vervoeren van personen en zaken uitgesloten van de overeenkomst van opdracht. Dit betekent dat de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon uit hoofde van artikel 7:616a e.v. BW voor vervoerovereenkomsten niet van toepassing is. Door middel van dit voorstel wordt dit aangepast.

Waarom ketenaansprakelijkheid voor overeenkomsten tot het (doen) vervoeren van goederen over de weg?

De voorgestelde ketenaansprakelijkheid versterkt de rechtspositie van de werknemers werkzaam in het goederenvervoer over de weg in het geval hun werkgever geen of te weinig loon betaalt.

Het goederenvervoer over de weg is een belangrijke sector voor de Nederlandse economie met een grote diversiteit aan nationale en internationale bedrijven. Deze sector vertegenwoordigt een grote economische waarde en zorgt voor veel werkgelegenheid. Het vervoer vindt zowel nationaal als internationaal plaats.

Hoewel het overgrote deel van de bedrijven de Nederlandse wetgeving naleeft, zijn er ook in de sector goederenvervoer over de weg situaties waarin chauffeurs en andere werknemers onderbetaald kunnen worden. Ook wordt in een aantal gevallen gebruik gemaakt van schijnconstructies. Dergelijke misstanden kunnen leiden tot oneigenlijke en ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De regering wil dit bestrijden en wil zowel een gelijk speelveld als 'decent work' bevorderen.

Door middel van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid wordt de rechtspositie van werknemers werkzaam in het goederenvervoer over de weg verbeterd. Zo kan door de voorgestelde ketenaansprakelijkheid een werknemer, wanneer er sprake is van misstanden op het gebied van loonbetaling, niet alleen zijn werkgever, maar ook andere schakels in de keten, zoals de vervoerder, afzender of de expediteur aanspreken.
Dat er soms sprake is van misstanden blijkt onder meer uit signalen vanuit de sector en bij het nalevingstoezicht door de betrokken inspecties. De Inspectie SZW ondersteunt cao-partijen bij de naleving van de cao. Zij kunnen een verzoek indienen op basis van artikel 10 van de Wet tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Twaalf van de vijfenveertig van de verzoeken die tot nu toe gedaan zijn, hebben betrekking op cao-naleving in de transportsector. Inmiddels zijn acht van deze onderzoeken afgerond met een rapport van bevindingen.

Het is de regering er veel aan gelegen om deze misstanden te kunnen aanpakken. Met de inwerkingtreding van de WAS zijn er inmiddels extra mogelijkheden om de cao's te handhaven. Met betrekking tot andere maatregelen die voortvloeien uit de WAS geldt dat deze thans al van toepassing zijn op de vervoersector. Enkele voorbeelden zijn de vereisten die gesteld worden aan de loonstrook, het verbod op inhoudingen op en verrekeningen met het minimumloon en de verplichting om het wettelijk minimumloon giraal uit te betalen.

Met dit voorstel zal naast deze onderdelen van de WAS ook de ketenaansprakelijkheid gaan gelden voor het goederenvervoer over de weg. De regering benadrukt nogmaals het belang van de preventieve werking die van de ketenaansprakelijkheid zal uitgaan. Opdrachtgevers (of in het geval van vervoer: afzenders of opdrachtgevers van expediteurs) worden gestimuleerd om te borgen dat aan de geldende arbeidsvoorwaarden wordt voldaan en onderbetaling wordt voorkomen.

Relatie Detacheringsrichtlijn[2] en Handhavingsrichtlijn[3]

Dit voorstel heeft een relatie met internationale wetgeving, waaronder de Detacheringsrichtlijn en de Handhavingsrichtlijn. In samenhang met deze richtlijnen draagt dit voorstel bij aan het bevorderen dat werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben.

---

[2] Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018)

[3] Richtlijn 2014/67/EU: Richtlijn 2014/67/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (PbEG 2014, L159/11)

In de Detacheringsrichtlijn is bepaald dat in het kader van het vrij verkeer van diensten bedrijven met hun werknemers uit de ene lidstaat een dienst mogen gaan verrichten in een andere lidstaat. Om te kunnen vaststellen wat het land van vestiging is van de dienstverrichter, zijn hiervoor in deze richtlijn criteria opgenomen, bijvoorbeeld of er sprake is van substantiële omzet. De Handhavingsrichtlijn verschaft de lidstaten handvatten om te kunnen bepalen of een bedrijf daadwerkelijk in een andere lidstaat is gevestigd. Om vast te kunnen stellen of er sprake is van detachering moet eveneens beoordeeld worden of de werknemers die met een bedrijf een dienst komen verrichten gewoonlijk in het land werken waar de dienstverrichter is gevestigd. Een bedrijf kan er belang bij hebben zich als detacherend bedrijf voor te doen, omdat dan niet de hele cao van toepassing is. Er wordt dan gebruik gemaakt van zogenoemde ' postbusondernemingen' om ervoor te zorgen dat niet de hele cao geldt. De Handhavingsrichtlijn geeft handvatten waarmee kan worden beoordeeld of er sprake is van detachering. De Handhavingsrichtlijn geeft lidstaten bovendien de mogelijkheid om onderling informatie uit te wisselen over dienstverrichters en hun personeel.
In de Handhavingsrichtlijn is bepaald dat lidstaten kunnen regelen dat werknemers naast of in plaats van de werkgever diens opdrachtgever aansprakelijk kunnen stellen voor de betaling van het loon. Tegen deze achtergrond is in de Wet aanpak schijnconstructies de ketenaansprakelijkheid geregeld. Deze is niet beperkt tot bepaalde sectoren. Het belang van aanpak van schijnconstructies waarop deze richtlijnen zien geldt ook voor de sector goederenvervoer over de weg.

In de Detacheringsrichtlijn wordt bepaald dat, ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheert, de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van het land waar de tijdelijke detachering plaatsvindt op deze groep van toepassing is. Op basis van deze voorrangsregel kan Nederland, ongeacht het recht dat op de arbeidsovereenkomst van toepassing is, bij tijdelijke, grensoverschrijdende detachering, dwingend het Nederlandse recht inzake het wettelijk minimumloon, arbeidstijden, voorwaarden voor terbeschikkingstelling (zoals beschreven in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) en bepalingen rondom de gelijke behandeling van mannen en vrouwen toepassen. Dit is geregeld in de Nederlandse wetgeving waarin de Detacheringsrichtlijn is geïmplementeerd. Op grond daarvan kan bij detachering een loonvordering worden ingesteld op grond van cao's of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) ook indien het arbeid door chauffeurs betreft. Daarbij geldt dat op basis van specifieke omstandigheden van geval tot geval moet worden beoordeeld welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn.

2. Nadere toelichting op ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon voor goederenvervoer over de weg

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is op 1 juli 2015 de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon in werking getreden. Doel van de invoering van de ketenaansprakelijkheid voor loon is de totstandkoming van bonafide ketens waarin werknemers het loon ontvangen waarop zij recht hebben en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers wordt voorkomen. Door de aansprakelijkheid krijgt de werknemer instrumenten in handen om ervoor te zorgen dat in de keten het juiste loon wordt betaald. Met de regeling van de aansprakelijkheid zal de opdrachtgever trachten de ketenaansprakelijkheid te voorkomen. Doordat opdrachtgevers (afzenders of opdrachtgevers van expediteurs) met dit vooruitzicht opdrachten bewuster zullen uitbesteden, profiteren bonafide partijen van de ketenaansprakelijkheid.
Malafide marktpartijen – die met onderbieding op arbeidsvoorwaarden oneerlijk concurreren – zullen hierdoor minder opdrachten krijgen. De rechtspositie van de werknemer verbetert hierdoor. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld en het bestrijden van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Een bedrijf dat goederen wil laten vervoeren (in artikel 8:1090 BW aangeduid als de afzender) kan er voor kiezen om een bedrijf in te schakelen dat het vervoer zelf verricht (de vervoerder). Tussen de afzender en de vervoerder wordt dan een vervoerovereenkomst afgesloten. De afzender kan er echter ook voor kiezen om een bedrijf in te schakelen dat voor hem het vervoer zal regelen (de expediteur). De afzender wordt dan de opdrachtgever van de expediteur genoemd (zie artikel 8:60 BW). Tussen de opdrachtgever en de expediteur wordt dan een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen gesloten, waarna de expediteur een overeenkomst sluit met een vervoerder om de goederen te vervoeren. De expediteur kan overigens ook tevens zelf vervoerder zijn. De vervoerder kan het vervoer vervolgens nog weer laten uitvoeren door een ondervervoerder. Dit is de keten van partijen waarmee in dit wetsvoorstel rekening wordt gehouden.

Wanneer is de ketenaansprakelijkheid thans van toepassing in de vervoersector?

Op grond van de huidige wetgeving is de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon van toepassing als in een keten een arbeidskracht, die werkt op basis van een arbeidsovereenkomst, het verschuldigde loon niet of onvolledig ontvangt en de arbeid wordt uitgevoerd in een keten van opdrachten op grond van overeenkomsten van opdracht of van aanneming van werk. Dit betekent dat als in de vervoersector gewerkt wordt met een overeenkomst van opdracht of van aanneming van

werk, een werknemer ook gebruik kan maken van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon. Een transportbedrijf dat onderhoud aan zijn vrachtwagen laat verrichten of een nieuw kantoorpand laat bouwen, kan door een werknemer in de keten geconfronteerd worden met een vordering wegens niet of te weinig ontvangen loon. De huidige ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon geldt echter niet als er gewerkt wordt op basis van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, omdat deze overeenkomsten niet vallen onder de overeenkomst van opdracht.

Wat wordt met het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd?

De regeling voor de ketenaansprakelijkheid wordt uitgebreid met de partijen in de vervoerketen. De regering kiest ervoor de ketenaansprakelijkheid te beperken tot het goederenvervoer over de weg. Dit voorstel heeft geen betrekking op het personenvervoer. Hiervoor is gekozen omdat de knelpunten in de naleving van de arbeidsvoorwaarden zich momenteel vooral voordoen in het goederenvervoer. Op andere transportsectoren, zoals de zeevaart, de binnenvaart en de luchtvaart zijn in sterkere mate internationale verdragen van toepassing waardoor het niet altijd mogelijk is om de in Nederland geldende wetten van toepassing te verklaren op deze sectoren. Vanwege het internationale karakter en de juridische complexiteit in andere vervoersectoren zal het bovendien extra onderzoek vergen om te bepalen of het toepassen van de ketenaansprakelijkheid wenselijk en mogelijk is. Bij de evaluatie van de WAS kan worden bezien of uitbreiding alsnog mogelijk en gewenst is.

Hoe werkt het?

Met het van toepassing worden van de ketenaansprakelijkheid op de overeenkomst van goederenvervoer over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, verandert de werking van de ketenaansprakelijkheid, zoals die per 1 juli 2015 in werking is getreden, niet. De uitgangspunten voor wat betreft hoofdelijke en volgtijdelijke aansprakelijkheid, de voorwaarden waaronder een werknemer (of diens vakbond namens hem) de volgende schakel in de keten kan aanspreken en de uitzonderingen om de hoofdopdrachtgever (in het vervoer: de afzender of de opdrachtgever van de expediteur) gelijk na de werkgever aan te spreken, zijn van overeenkomstige toepassing. Hiervoor wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet aanpak schijnconstructies[4], de nota naar aanleiding van het verslag[5] en de memorie van antwoord[6].

In het goederenvervoer over de weg geldt dat, evenals in andere sectoren, werknemers in één betaalperiode in verschillende ketens en dus voor verschillende afzenders en opdrachtgevers van expediteurs werkzaam kunnen zijn. Het goederenvervoer over de weg heeft daarnaast als kenmerk dat een chauffeur niet alleen in één betaalperiode voor verschillende afzenders en opdrachtgevers van expediteurs werkzaam kan zijn, maar ook in één rit goederen voor verschillende afzenders en opdrachtgevers kan vervoeren. Dit maakt de bewijslast voor de werknemer moeilijker aangezien hij dient aan te geven welke afzender of welke opdrachtgever voor welk deel van het niet ontvangen loon kan worden aangesproken (zie hierna onder ‘meerdere opdrachtgevers (afzenders)’).

Niet-verwijtbaarheid

Op grond van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon, zoals die geldt per 1 juli 2015, kunnen opdrachtgevers die door een werknemer worden aangesproken, een beroep doen op niet-verwijtbaarheid. Met het onderhavige wetsvoorstel zal een beroep op niet-verwijtbaarheid ook mogelijk zijn voor partijen die werken met overeenkomsten van goederenvervoer over de weg of overeenkomsten tot het doen vervoeren van goederen over de weg. Om partijen meer houvast te bieden over de vraag welke maatregelen in beginsel kunnen leiden tot niet-verwijtbaarheid, heeft de regering, bij wijze van voorbeeld, in de memorie van toelichting bij de WAS welke maatregelen genomen kunnen worden.[7] Uiteindelijk is het aan de rechter om te beoordelen of in een specifieke situatie sprake is van niet-verwijtbaarheid.

Reikwijdte

De uitbreiding van de WAS met de overeenkomst van goederenvervoer over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen geldt ook voor de reikwijdte van de WAS. Hoe deze uitbreiding voor het goederenvervoer over de weg uitwerkt, wordt nader toegelicht. Hiermee wordt verduidelijkt wanneer de ketenaansprakelijkheid van toepassing is.

---

[4] *Kamerstukken II 2014/15*, 34 108, nr. 3.
[5] *Kamerstukken II 2014/15*, 34 108, nr. 6.
[6] *Kamerstukken I 2014/15*, 34 108, nr. E.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3.

Uitgangspunt is dat er voor de ketenaansprakelijkheid in het goederenvervoer over de weg wordt aangesloten bij de wijze waarop de ketenaansprakelijkheid voor andere overeenkomsten is geregeld. Dat betekent dat dit wetsvoorstel de ketenaansprakelijkheid regelt voor het geldende loon. Het voorstel regelt niet welk loon en welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn in het goederenvervoer over de weg. Het geldende loon en de arbeidsvoorwaarden in het (internationaal) vervoer over de weg worden bepaald door bestaande nationale regelgeving, rechtspraak en internationale regelingen, waaronder de Detacheringsrichtlijn[8] en de Rome I verordening[9]. Daarbij geldt dat op basis van specifieke omstandigheden van geval tot geval moet worden beoordeeld welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn.

De reikwijdte van dit voorstel komt op het volgende neer:

1. De ketenaansprakelijkheid geldt voor de overeenkomst van goederenvervoer over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, als Nederlands recht van toepassing is op de arbeidsovereenkomst, zowel bij nationaal als internationaal goederenvervoer over de weg. Bepalend is dat er een loonvordering is uit hoofde van de arbeidsovereenkomst. Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht is het niet relevant dat de arbeid door het grensoverschrijdende vervoer feitelijk buiten Nederland plaats vindt.
2. De ketenaansprakelijkheid geldt ook als buitenlands recht op de arbeidsovereenkomst van toepassing is. In dat geval geldt de ketenaansprakelijkheid alleen voor arbeid die in Nederland is verricht. Dit is geregeld in artikel 7:616c BW. Daarmee wordt de regeling van de ketenaansprakelijkheid bijzonder dwingend recht in de zin van artikel 9 Rome I verordening. Andere voorbeelden van dergelijke bepalingen zijn algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Indien er sprake is van transitovervoer over de weg (de laad- en los plaats is buiten Nederland gelegen) geldt de ketenaansprakelijkheid niet.

Ad 1. Indien er in de arbeidsovereenkomst een rechtskeuze is gedaan voor Nederlands recht, geldt de ketenaansprakelijkheid op grond van artikel 7:616a. e.v. BW. Is er geen rechtskeuze gedaan voor Nederlands recht, maar is Nederland het gewoonlijk werkland van de chauffeur, dan kan op grond van artikel 8, tweede lid, Rome I verordening (zie noot 9) het Nederlandse arbeidsrecht op de chauffeur van toepassing zijn. Is dit het geval, dan is de ketenaansprakelijkheid tevens van toepassing op grond van artikel 7:616a e.v. BW. Van het gewoonlijk werkland is sprake als de werknemer gewoonlijk zijn arbeid verricht in of vanuit dat land ter uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Voor de transportsector gaat het bij de bepaling van het gewoonlijk werkland conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU[10] om: het land waar of waaruit de werknemers, rekening houdend met alle elementen die deze werkzaamheden kenmerken, het belangrijkste deel van verplichtingen jegens zijn werkgever vervullen. Daarbij moet gekeken worden naar de feitelijk door de chauffeurs verrichte werkzaamheden. Bepalend daarvoor is volgens de jurisprudentie of in Nederland zich de plaats bevindt van waaruit de werknemer zijn transportopdrachten verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt en zijn werk organiseert en of dat de plaats is waar zich de arbeidsinstrumenten bevinden. Verder moet worden nagegaan in welke plaatsen het vervoer hoofdzakelijk wordt verricht, in welke plaatsen de goederen worden gelost en naar welke plaats de werknemer na zijn opdrachten terugkeert. Het blijft een beoordeling van feiten en omstandigheden.

Ad 2. De regering acht het, teneinde werknemers een reële sociale bescherming te bieden, wenselijk dat de ketenaansprakelijkheid bij onderbetaling altijd ingeroepen kan worden wanneer er in Nederland arbeid wordt verricht door een werknemer ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg. Dit dient ook zo te zijn wanneer buitenlandse dienstverrichters in Nederland tijdelijk werkzaamheden (laten) verrichten. De bevordering van eerlijke concurrentie zou gemakkelijk ondergraven kunnen worden indien de aansprakelijkheid niet ingeroepen zou kunnen worden tegen buitenlandse dienstverrichters of door buitenlandse gedetacheerde werknemers.

De regering acht de bepalingen van de ketenaansprakelijkheid van bijzonder dwingend recht in de zin van artikel 9 van de Rome I Verordening. Voor de toepasselijkheid dient er wel een band te zijn met Nederland, in de zin dat de arbeid, al is dat tijdelijk, in Nederland wordt verricht. Het is in laatste instantie aan de rechter om te bepalen wanneer er sprake is van tijdelijk arbeid verrichten in Nederland. De ketenaansprakelijkheid kan dan ook bij loonvorderingen worden ingeroepen bij detachering naar Nederland voor het verrichten van transportwerkzaamheden[11].

Overigens betreffen de activiteiten van de Nederlandse transportsector grotendeels binnenlands

---

[8] Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018).

[9] Verordening (EG) nr.593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB L177/6).

[10] HvJ EU van 15 maart 2011 in de zaak Koelsch tegen het Groothertogdom Luxemburg, NJ 2011/246, RAR 2011/74, LJN BP9142.

[11] Zie in dit verband uitspraak Rechtbank Oost-Brabant 8 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR::2015:19 JIN 2015/29

vervoer; slechts in circa 20% gaat het om (gedeeltelijk) internationaal vervoer.

Hoe werkt de ketenaansprakelijkheid in het goederenvervoer over de weg?

In de WAS is de werking van de ketenaansprakelijkheid nader toegelicht. Hoe de hoofdelijke- en de volgtijdelijke aansprakelijkheid bij het goederenvervoer over de weg werken in de praktijk wordt in het onderstaande nader uiteengezet.

Werking hoofdelijke aansprakelijkheid

Als de werknemer minder dan het voor hem geldende loon ontvangt, kan hij in eerste instantie de vervoerder of ondervervoerder (zijn werkgever) aanspreken. Daarnaast kan hij de wederpartij van de werkgever aanspreken. Dit kan zijn de afzender (als er sprake is van een overeenkomst tot het vervoeren van goederen over de weg), de vervoerder (in geval van ondervervoer), de opdrachtgever van de expediteur (indien er sprake is van een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg en de expediteur zelf vervoert) of de expediteur (als er sprake is van een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg en een derde het vervoer verzorgt).

Volgtijdelijke aansprakelijkheid

Als de werknemer niet slaagt met zijn vordering tegen de werkgever en diens wederpartij, kan hij iedere andere wederpartij aanspreken. Dit kan alleen onder de volgende voorwaarden:
- De wederpartij heeft geen bekende woon- of verblijfplaats en kan zodoende niet worden aangesproken.
- De wederpartij is niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel of in enig buitenlands register voor ondernemingen.
- De wederpartij is failliet verklaard. Hierbij geldt dat moet blijken dat de boedel niet toereikend is voor voldoening van het verschuldigde loon.
- Na een onherroepelijke uitspraak van de rechter, waarbij de wederpartij is veroordeeld tot voldoening van het loon, kan de werknemer zijn recht op voldoening van het loon jegens de wederpartij niet effectueren.
- Indien de rechter heeft bepaald dat de wederpartij niet kan worden verweten dat het aan de werknemer verschuldigde loon niet is voldaan.

Informatieverplichting en rol van de werknemers en werkgevers

Wanneer er sprake is van onderbetaling dient de werknemer een loonvordering in te stellen bij diens werkgever. In de meeste gevallen zal hij dit zonder problemen kunnen doen. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij het instellen van een loonvordering bij de werkgever niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de werkgever met de noorderzon is vertrokken. Conform de WAS is in dit wetsvoorstel geregeld dat een werknemer ook direct naar de opdrachtgever van de werkgever of andere schakels in de keten kan gaan om zijn loon op te eisen. Het instellen van een loonvordering wordt dan wel lastiger. Er moet dan immers worden aangetoond dat de werknemer bepaalde werkzaamheden voor zijn werkgever heeft verricht in opdracht van de aangesproken opdrachtgever. Zeker wanneer een werknemer voor verschillende opdrachtgevers tegelijkertijd werkt, kan het lastig zijn om dit aan te tonen. Er zal in die gevallen een extra inspanning moeten worden geleverd om op basis van de beschikbare informatie toch een loonvordering in te kunnen stellen.

Initiatieven vanuit de sector kunnen bijdragen aan een versterking van de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid. Sociale partners kunnen door middel van voorlichting werkgevers en werknemers informeren over de verplichtingen die uit de ketenaansprakelijkheid voortvloeien. Daarnaast kunnen vakbonden op grond van artikel 3:305 BW namens een grotere groep werknemers een loonvordering instellen, eventueel gevolgd door de aansprakelijkstelling van partijen in de keten.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat bij de evaluatie van dit wetsvoorstel de werking van de ketenaansprakelijkheid in de praktijk zal worden bezien. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de beschikbaarheid van de informatie bij werknemers, werkgevers en opdrachtgevers die nodig is de ketenaansprakelijkheid te effectueren.

Meerdere opdrachtgevers (afzenders)

Een chauffeur kan tijdens een rit goederen van verschillende afzenders in zijn voertuig hebben. Hij is daarmee in verschillende ketens werkzaam. In die situatie kan de chauffeur, bij het niet of te weinig betalen van zijn loon, iedere wederpartij afzonderlijk aansprakelijk stellen voor dat deel van het verschuldigde loon dat overeenkomt met het aantal uren dat hij voor die wederpartij heeft gewerkt en de lading die hij voor die wederpartij heeft vervoerd. De wederpartij kan in deze situatie immers alleen

over het deel van de arbeid dat voor hem wordt verricht invloed uitoefenen op de correcte loonbetaling door de werkgever. Bijvoorbeeld: Wanneer een chauffeur wekelijks koelkasten van verschillende bedrijven vervoert naar een adres, kan hij bij onderbetaling de afzender alleen aanspreken voor het deel van de lading dat van die afzender afkomstig is.

3. Uitvoerings- en handhavingstoets

De hiervoor gestelde ketenaansprakelijkheid is civielrechtelijk van aard en heeft derhalve geen consequenties voor handhavende overheidsinstanties. Wel zou dit wetsvoorstel wellicht van invloed kunnen zijn op het aantal rechtszaken. De omvang daarvan is moeilijk in te schatten omdat van de regeling van de ketenaansprakelijkheid vooral een preventieve werking wordt verwacht.

4. Regeldrukeffecten

In de memorie van toelichting bij het voorstel van de WAS is een berekening opgenomen van de regeldruk. Daarin zijn de effecten van de ketenaansprakelijkheid opgenomen. De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Administratieve lasten zijn kosten als gevolg van het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, die door de overheid verplicht wordt opgelegd. Dit wetsvoorstel kent een dergelijke informatieverplichting niet. Ook gelden er geen extra administratieve verplichtingen. In het goederenvervoer over de weg zijn de gegevens reeds relatief goed gedocumenteerd. Zo moeten vrachtbrieven reeds gedurende 7 jaar bewaard worden op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968. Wanneer een werknemer bij onderbetaling een beroep wil doen op de ketenaansprakelijkheid kan gebruik gemaakt worden van beschikbare gegevens (informatie over de vervoers- en expeditieovereenkomst, vrachtbrieven, arbeidsovereenkomst etc.). Op grond van artikel 7:616e BW kan de werknemer elke schakel van de keten vragen om gegevens over de naam, woon- of verblijfplaats van de wederpartij, zodat inzicht kan worden verschaft in de keten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B

Wijzigingen artikelen 7:616a en 7:616b BW

In artikel 7:616a BW is in samenhang met artikel 7:616b BW de kern van de ketenaansprakelijkheidsregeling voor het aan werknemers verschuldigde loon neergelegd. In artikel 7:616a BW wordt bepaald dat de werkgever en de opdrachtgever van de werkgever («diens opdrachtgever») hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het verschuldigde loon, indien dat niet is voldaan. De hoofdelijke aansprakelijkheid voor het loon is niet beperkt tot het minimumloon, maar strekt zich uit tot het verschuldigde loon. Dat loon kan naast het geldende wettelijke minimumloon ook het bij individuele of collectieve arbeidsovereenkomst overeengekomen loon betreffen. Voor gevallen waarin in een keten ter uitvoering van overeenkomsten van goederenvervoer van het doen vervoeren van goederen over de weg arbeid wordt verricht, wordt in het eerste lid van artikel 7:616b BW bepaald dat iedere deelnemer aan die keten, onder voorwaarden, aansprakelijk is voor de voldoening van het aan de werknemer verschuldigde loon.
Indien een vordering uit hoofde van artikel 7:616a BW niet slaagt, vanwege een van de gronden die in artikel 7:616b, tweede lid, BW worden genoemd, kan de werknemer zijn vordering instellen bij de naast hogere wederpartij in de vervoerketen. Voor de schakels in een keten, die zich boven de wederpartij van de werkgever bevinden, wordt in artikel 7:616b BW een volgtijdelijke ketenaansprakelijkheid voor de voldoening van het loon opgenomen. In de eerste zin van artikel 7:616a BW wordt de overeenkomst van aanneming van werk ter verduidelijking apart aangeduid door de toevoeging 'overeenkomst van' aanneming van werk in de tekst op te nemen.

Aan artikel 7: 616a BW, eerste lid, wordt een zin toegevoegd waarmee de hoofdelijke aansprakelijkheid wordt uitgebreid met arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst ter uitvoering van een overeenkomst van goederenvervoer over de weg (artikel 8:1090 BW) of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg (artikel 8:60 BW). De keten vangt aan bij de hoofdopdrachtgever (artikel 7:616a BW). Dit is de opdrachtgever die niet handelt in opdracht van een andere opdrachtgever. Dit kan bij de vervoerovereenkomst de afzender (de wederpartij van de vervoerder op grond van artikel 8:1090 BW) zijn, indien er sprake is van een overeenkomst tot het vervoeren van goederen over de weg. Bij de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen (artikel 8:60 BW) (in dit wetsvoorstel beperkt tot het vervoer over de weg) verbindt de expediteur zich tegenover zijn wederpartij (ook wel opdrachtgever genoemd) om ten behoeve van die wederpartij een of meer overeenkomsten van vervoer te sluiten van door die wederpartij ter beschikking te stellen goederen. De expediteur is dan in de keten de wederpartij van de vervoerder. De expediteur kan ook zelf vervoerder zijn (artikel 8:61 BW). Als hij vervoerder is en hierdoor ook de werkgever is, dan is hij met zijn opdrachtgever hoofdelijk

aansprakelijk voor de loonvordering op grond van artikel 7: 616a BW. Omdat het telkens om andere partijen kan gaan die met een andere benaming worden aangeduid in Boek 8 BW, worden zij in het voorgestelde eerste lid van artikel 7:616a, tweede zin, aangeduid als 'diens wederpartij' (van de werkgever).
In het tweede lid van artikel 7:616a BW (en het derde lid van artikel 7:616b BW) wordt tot uitdrukking gebracht dat, in tegenstelling tot de werkgever – die het loon immers is verschuldigd uit hoofde van de arbeidsovereenkomst – de wederpartij van de werkgever in het vervoer zich kan disculperen. Hij dient daartoe aannemelijk te maken dat hem, gelet op de omstandigheden van het geval, geen verwijt gemaakt kan worden ter zake van de onderbetaling. Voor de maatregelen die de wederpartij kan nemen en die een sterke aanwijzing geven dat de onderbetaling niet verweten kan worden aan de wederpartij bij de overeenkomsten van goederenvervoer over de weg wordt verder verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van de WAS (zie noot 7).

Bij de aansprakelijkheid voor de loonvordering op grond van artikel 7:616b BW kan de volgende keten van belang zijn voor wat betreft de overeenkomst van goederenvervoer over de weg. Elke partij met wie de hoofdopdrachtgever een overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een expeditie-overeenkomst heeft gesloten, kan er voor kiezen (een deel) van de werkzaamheden te laten verrichten door een (onder)vervoerder. Indien een (onder)vervoerder kiest voor het, op grond van de overeenkomst van goederenvervoer over de weg of een overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, laten verrichten van werkzaamheden door een derde, is de vervoerder tevens opdrachtgever. Ketens waarin op basis van deze contracten wordt gewerkt, zonder dat door een werknemer arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst wordt verricht, vallen buiten het bereik van de artikelen 7:616a en 7:616b BW. In de voorgestelde tweede zin van artikel 7:616b lid 1 BW worden de partijen bij de overeenkomsten van goederenvervoer over de weg benoemd. Voor de duidelijkheid is in artikel 7: 616b BW lid 1, derde zin, geregeld dat deze partijen voor de toepassing van de ketenaansprakelijkheid in de artikelen 616b tot en met 616e als wederpartij worden aangeduid. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de overige leden van artikel 7:616b BW hangen hiermee samen.

Artikel I, onderdeel C

In artikel 7:616c BW wordt bepaald dat, als de arbeid in Nederland wordt verricht, de ketenaansprakelijkheid geldt, ongeacht het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomst en de andere overeenkomst(en), waaronder de vervoerovereenkomsten die tussen de verschillende schakels in een keten zijn gesloten. De toepasselijkheid van de ketenaansprakelijkheid voor de betaling van het loon wordt ook in die situatie dwingend voorgeschreven. Dit is een bepaling van bijzonder dwingend recht als bedoeld in artikel 9 Rome I verordening. Bepalingen van bijzonder dwingend recht zijn bepalingen aan de inachtneming waarvan Nederland zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat zij moeten worden toegepast op elk geval dat onder de werkingssfeer ervan valt, ongeacht welk recht op grond van de Rome I verordening overigens van toepassing is op de overeenkomst (artikel 9, eerste lid, Rome I verordening). Aan de ketenaansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon hecht Nederland veel belang teneinde de werknemer reële bescherming te bieden tegen onderbetaling in een keten. Dit zou zonder deze bepaling gemakkelijk omzeild kunnen worden. Ongeacht het op de arbeidsovereenkomst of vervoerovereenkomsten toepasselijke recht zijn de artikelen 7:616a, 7:616b, 7:616d, 7:616e en 7:616f BW van toepassing. Ook de werknemer die arbeid verricht in een keten waarin tussen de verschillende contractspartijen één of meer overeenkomsten zijn gesloten, waarop Nederlands recht niet van toepassing is, heeft belang bij deze bescherming.

De wijziging van artikel 7:616c BW betekent dat de ketenaansprakelijkheid ook van toepassing wordt ter zake van de keten van goederenvervoer over de weg indien de arbeid in Nederland wordt verricht. Wanneer Nederland het gewoonlijke werkland is, is op grond van artikel 8 lid 2 Rome I verordening Nederlands recht op de arbeidsovereenkomst van toepassing (zie voor de criteria paragraaf 2 in de algemene toelichting). In de transportsector kan op grond van artikel 8 lid 2 Rome I verordening dit ook het land zijn van waaruit de werknemer ter uitvoering van de overeenkomst gewoonlijk de arbeid verricht.

In het tweede lid is bepaald dat de aansprakelijkheid niet van toepassing is bij goederenvervoer over de weg waarbij de laad- en losplaats buiten Nederland zijn gelegen. Deze uitzondering is opgenomen omdat in het geval dat buitenlandse chauffeurs enkel rijden door Nederland naar een ander land zonder te laden of te lossen, terwijl buitenlands recht van toepassing is op de arbeidsverhouding, er te weinig aanknopingspunten zijn met Nederland om de ketenaansprakelijkheid met betrekking tot het loon toe te passen. De regeling in het voorgestelde tweede lid is van belang indien de vervoerovereenkomsten en de arbeidsovereenkomst niet door Nederlands recht worden beheerst.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 616d is aangevuld met de wederpartij zoals aangeduid in artikel 7:616b lid 1. Op grond van dit artikel heeft ook de wederpartij verhaalsrecht op alle goederen van de werkgever of een andere wederpartij.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 7:616e BW is aangepast om de partijen in de overeenkomsten tot het (doen) vervoeren van goederen over de weg in alle leden en onderdelen van het artikel in te voegen. Daartoe wordt de essentie van dit artikel hierbij nader toegelicht. Een inhoudelijke wijziging naast het toevoegen van de overeenkomst van goederenvervoer over de weg en de overeenkomst tot het doen vervoeren van goederen over de weg, is niet beoogd.
Voor een werknemer is het van groot belang om te weten hoe een keten is opgebouwd, met name voor het effectueren van het recht dat hij heeft op grond van artikel 7:616b BW. Om een vordering te kunnen instellen tegen een ander dan de werkgever, moet de werknemer immers weten welke wederpartij de naast hogere wederpartij is. Om een dagvaarding uit te kunnen brengen moeten ten minste de naam en de woonplaats van de gedagvaarde bekend zijn, zie artikel 111, tweede lid, jo. artikel 45, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De gegevens kunnen in het geval van een natuurlijke persoon ook informatie over het werkelijk verblijf van die persoon betreffen. Het eerste lid, onderdeel a, van artikel 7:616e BW bepaalt onder meer dat iedere wederpartij in een keten de werknemer desgevraagd de naam en adresgegevens moet verschaffen. Wanneer er meerdere schakels zijn, dienen zowel de gegevens te worden verstrekt van de naast hogere als de naast lagere schakel. In het eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald dat iedere schakel in een keten ook de naam en adresgegevens betreffende de afzender moet verstrekken. Deze voorwaarde is opgenomen om te zorgen dat een werknemer zijn bevoegdheden op grond van het vierde en vijfde lid van artikel 7:616b BW kan effectueren.
In het tweede lid wordt als sanctie bepaald dat de werknemer iedere wederpartij met betrekking tot het goederenvervoer over de weg die niet de gegevens verstrekt, aansprakelijk kan stellen. Het lid is niet van toepassing op de werkgever omdat de werkgever altijd het loon verschuldigd is en aangesproken kan worden voor de voldoening van het loon. Wanneer een wederpartij in het vervoer door de werknemer verzocht wordt de in het eerste lid bedoelde gegevens te verstrekken en niet voldoet aan dat verzoek, kan de werknemer die wederpartij in het vervoer aansprakelijk stellen. De volgorde waarop aansprakelijkstelling volgens artikel 7:616b, tweede lid, BW moet geschieden, wordt in een dergelijk geval doorkruist. De op grond van artikel 7:616e, tweede lid, BW aangesprokene kan zich beroepen op het ontbreken van verwijtbaarheid.

Artikel II

Het in dit artikel voorgestelde overgangsrecht is gelijk aan dat in artikel IX van de WAS. Dit betekent dat de ketenaansprakelijkheid alleen geldt voor vorderingen van loon, dat verschuldigd is over een tijdvak dat ligt na de datum van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan voor de inwerkingtreding een moment worden gekozen waarop de ketenaansprakelijkheid voor de vervoersector het meest effectief kan worden ingezet. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,